

Specifičnost metody regulace ve finančním právu

David Jopek*

Pro samostatnost finančního práva – jako svébytného právního odvětví – hovoří zejména odvětvotvorná kritéria. Jedním z nich (a možná nejdůležitějším) je metoda právní regulace.¹ V této stati se pokusím vystižně charakterizovat a hlavně názorně prezentovat specifičnost metody právní regulace jednoho z nejmladších právních odvětví – finančního práva. Předmět finančního práva stanoví, co dané právní odvětví reguluje, avšak metoda určuje, jak se ona regulace uskutečňuje.² Metoda uplatňovaná ve finančním právu představuje souhrn způsobů, zákroků a prostředků mocenských prostředků *sui generis*.³ Pro finančně právní metodu regulace je specifické, že vyjadřuje určité nerovné postavení subjektů dotčených společenských vztahů. Zároveň mohu konstatovat, že naznače-

né nerovné postavení je „kolísavé“, tzn. že se pohybuje od vztahů vertikálních, přes vztahy diagonální, které se mohou přiblížit relativně horizontálním vztahům (tedy rovným). Dále můžeme konstatovat, že metoda právní regulace ve finančním právu představuje modifikaci metody administrativně právní, což je samozřejmě dáno historickými kořeny vzniku a emancipace těchto odvětví. Z výše uvedeného vyplývá, že „klasická“ administrativně právní metoda je ve finančním právu modifikována civilistickými prvky pramenícími z dualismu práva jako takového, resp. soukromého.

Metoda finančně právní regulace je metodou veřejnoprávní. Kromě popsaného kolísání nerovného postavení subjektů finančně právních vztahů, ji také charakterizuje převaha imperativních právních no-

* JUDr. David Jopek, doktorand Katedry správní vědy, správního a finančního práva, obor finanční právo, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

¹ Srov. PRŮCHA, P.: *Základy správního práva a veřejné správy. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 14 an.

² MASTALSKI, R.: *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: C. H. Beck, 1995, str. 35.

³ Srov. MRKÝVKA, P. a kol.: *Finanční právo a finanční správa*. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 36–37.

rem. I tato imperativnost je proměnlivá s ohledem na povahu některých finančních činností.⁴ Shrňeme-li výše uvedené skutečnosti, napadá nás otázka: „Jaké jsou zvláštnosti metody právní regulace ve finančním právu?“. Odpověď na tuto otázku můžeme vyjádřit body:

- veřejnoprávní charakter účelu regulace
- převážně mocenská povaha právních vztahů
- atributivní podíl veřejné moci
- imperativní charakter právní regulace
- finančně právní akt (jako akt sui genesis).⁵

Abych se vyhnul tomu, že budu opakovat či modifikovat to, co bylo již dříve k této problematice (tj. k finančně právní metodě regulace) napsáno, pokusím se uvedená teoretická tvrzení ověřit na některé aktuální problematice určité oblasti systému finančního práva. Tak např. úprava platebního styku. Nutno předem poznamenat, že se jedná charakterově o veřejnoprávní regulaci (především normami finančního práva). Proto se nelze beze zbytku ztotožnit s názorem, že platební styk obecně spadá více pod křídla soukromého práva. Jistě, respektujeme-li tradiční dualismus práva (Ulpián), lze konstatovat, že na úpravě platebního styku se podílí jak normy veřejnoprávní, tak normy soukromoprávní. Nicméně, otázka regulace provádění plateb v zemi je primárně záležitostí norem veřejného, resp. finančního práva. Již zběžným nahlédnutím do základního předpisu pro tuto oblast je jasné (konkrétně mám na mysli zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředků a platebních systémech, ve znění pozdějších předpisů, nazývaný též zkráceně „zákon o platebním styku“), že se jedná o kogentní předpis a mocensko-majetkovou úpravu. Právní regulace plateb largo sensu tedy náleží do vícero právních odvětví. Z pohledu finančního práva uvedená reglementace plateb představuje významnou část úpravy platebního styku. Ten řadíme do tzv. nefiskální části finančního práva. Zároveň můžeme konstatovat, že problematika bezhotovostních a hotovostních plateb (a platebního styku vůbec) má meziodvětvový charakter, protože se na jeho úpravě podílejí normy finančního práva, občanského práva, obchodního práva, mezinárodního práva soukromého, mezinárodního práva veřejného

ho atd. Nesmíme však zapomínat, že v případě placení v mezinárodním obchodě hrají významnou roli i normy mimoprávní, a to především obchodní zvyklosti a různé soubory pravidel (např. Mezinárodní obchodní komory v Paříži). Dále můžeme označit právní úpravu bezhotovostních a hotovostních plateb (platebního styku) za mezní, jelikož spadá to třech subsystémů finančního práva – a to jmenovitě do měnového, devizového a veřejného bankovního práva.⁶ Z výše uvedených tvrzení vyplývá, že právní regulace plateb largo sensu náleží⁷ do sféry více právních odvětví. Právě na problematice reglementace platebního styku, si můžeme názorně demonstrovat metodu regulace ve finančním právu. Troufám si tvrdit, že již panuje vědecký konsenzus o otázce metody regulace ve finančním právu.⁸ V různých učebnicích finančního práva autorů shodně uvádějí „administrativně právní metodu regulace modifikovanou“.⁹ Slovíčko „modifikovaná“ považují za velice důležité pro otázku zařazení regulace plateb (a potažmo platebního styku). Právě ona modifikace spočívající v regulaci soukromoprávních otázek, představuje naplnění definice a předmětu regulace finančního práva. Jinak řečeno, finanční právo upravuje okruh veřejnoprávních společenských vztahů s nimiž je však někdy imanentně spjata menší oblast soukromoprávních vztahů. Konkrétně v případě úpravy regulace bezhotovostních plateb se jedná o vztahy v relaci banka-klient (např. smlouvy o bankovních účtech) nebo v relaci plátce-příjemce. Jak jsem poukázal, materie platebních operací spadá částečně i do práva soukromého, především obchodního. Mám na mysli jednak horizontální vztahy mezi bankou a zákazníkem, a jednak smluvní vztahy mezi obchodními partnery (plátcem a příjemcem platby) navzájem, související s realizací peněžních toků, která nutně doprovází jejich podnikání.

Pokusím se nyní ověřit platnost výše napsaných tvrzení na novém institutu finančního práva – finančním arbitroví. Nejprve si dovoluji několik vět jako úvod do této právní problematiky. Potřeba posílit právní záruky platebního styku (hlavně bezhotovostního) a dát větší možnosti klientům finančních institucí hájit svá práva vyplývající z bezporuchového provádění peněžních transakcí znamenala pro zákonodárce ČR nutnost zavedení nového institutu ochrany „spotřebitelů“ (klientů bank). Tato potřeba byla naplněna a konečně se

⁴ Tamtéž.

⁵ Srov. například BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 12–15, nebo MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 37–39.

⁶ V některých zemích (např. Polsko) se v této souvislosti setkáváme s výstižným označením pro „samostatné“ právní odvětví „veřejné hospodářské právo“.

⁷ Více či méně – to však nic nemění na faktu, že se jedná primárně o veřejnoprávní regulaci.

⁸ V české právní vědě položil základní kámen v otázce vymezení samostatnosti právních odvětví významný brněnský právník, vědec a pedagog doc. Průcha. Jako první stanovil tzv. odvětvotvorná kritéria pro určení a charakterizaci samostatnosti právního odvětví. Kromě samostatnosti a specifičnosti předmětu regulace, systémové soudržnosti právních norem a společenské akceptace odvětví, je to právě metoda regulace, která odlišuje jednotlivá právní odvětví a především veřejné právo od soukromého. Srov. PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 14 an.

⁹ Srov. např. MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 36.

tak stalo ustanovením finančního arbitra České republiky s účinností od 1. ledna 2003. Taktéž byly splněny závazky v rámci harmonizace práva s EU, neboť směrnice ES č. 97/5/ES, o přeshraničních platebách požaduje zajištění rychlého a efektivního vyřizování sporů klientů s převádějícími institucemi mimosoudní cestou. Dnem 1. ledna 2003 nabyl účinnosti zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰

Finanční arbitr je zvláštní orgán pro tzv. mimosoudní vyrovnávání sporů, které mohou vzniknout mezi poskytovateli služeb platebního styku a jejich klienty nebo mezi vydavateli a uživateli elektronických platebních prostředků. Tím byla naplněna i příslušná ustanovení zákona o platebním styku. Důležitým atributem činnosti finančního arbitra je jeho přístupnost široké veřejnosti. S tím souvisí i preventivní funkce tohoto institutu, který jednak může přímo upozorňovat příslušné instituce na pochybení v jejich činnosti, jednak může při přetrvávání nedostatků upozornit orgán dohledu. Mezi nejvýznamnější oprávnění arbitra patří možnost uložení pokuty až do výše 1 milionu Kč¹¹. Finančního arbitra a jeho zástupce volí poslanecká sněmovna Parlamentu ČR na dobu pěti let z osob navržených předsedovi Poslanecké sněmovny ČNB, různými institucemi, jejich profesními sdruženími a sdruženími na ochranu spotřebitelů. Arbitrem (a jeho zástupcem) mohou být zvoleny jen osoby plně způsobilé k právním úkonům, s dobrou pověstí a mající dostatečné profesní předpoklady¹². Arbitr vykonává svou funkci nezávisle a nestranně. Musí se zdržet všech činností, které by mohly budít podezření o jeho podjatosti. K výkonu některých odborných činností může finanční arbitr pověřit zaměstnance ČNB nebo jiné fyzické osoby, aby provedli potřebná šetření ve sporu. Za tímto účelem jsou osoby povinny dostavit se k arbitrovi, instituce musí předložit požadované dokumenty a umožnit mu nahlédnout do svých spisů. Finanční arbitr a jeho zástupce jsou fyzickými osobami se statutem veřejného činitele. Za výkon funkce odpovídá arbitr Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna arbitra odvolá, pokud přestane být způsobilý vykonávat svou funkci nebo pokud při výkonu své funkce porušil povinnosti vyplývající z výkonu jeho funkce. Podle zákona o finančním arbitrovi je tento arbitr příslušný k:¹³

- k rozhodování sporů mezi převádějícími institucemi (např. bankami) a jejich klienty při provádění převodů peněžních prostředků (např. příkaz k úhradě) do částky 50 000 euro ke dni účinnosti příkazu k převodu,

- k rozhodování sporů mezi osobami, které vydávají elektronické platební prostředky, a držiteli elektronických platebních prostředků při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků, pokud je jinak k rozhodnutí tohoto sporu dána příslušnost soudu,
- oprávněnému zúčtování podle zvláštního právního předpisu upravujícího činnost bank.¹⁴

Finanční arbitr může tedy rozhodovat spory vzniklé mezi institucemi a jejich klienty při provádění převodů peněžních prostředků podle zákona o platebním styku. Bude se jednat o spory vznikající při realizaci tuzemského a přeshraničního platebního styku a zúčtování operací s platebními kartami na vrub účtů jejich držitelů. Půjde především o dodržování zákonem stanovených lhůt pro zúčtování jednotlivých převodů platebního styku. Částka převodu nesmí být vyšší než výše zmíněných 50 000 eur, což je přibližně půl druhého milionu korun českých. Pokud hodnota transakce převyšuje tento limit, příslušný k rozhodování sporu je pouze soud. Příkladem takového sporu může být spor o řádně a včas provedený příkaz k úhradě, výběr hotovosti v bankomatu pomocí platební bankovní karty, spory o úroky z prodlení při opožděných převodech apod. Navrhovatel musí v podávaném návrhu přesně identifikovat sebe a příslušnou instituci, u které neúspěšně uplatnil reklamaci (spadající pod působnost zákona o platebním styku).¹⁵

Na závěr velmi stručně analyzuji pár rozhodnutí (náleží) finančního arbitra, které skutečně dokazují specifickou metodu regulace. Takovými typickými kauzami, kterými se finanční arbitr zabývá, jsou případy sporů o výši poplatků za přeshraniční převod, zneužití odcizené kreditní karty u obchodníka, odčerpání peněžních prostředků z účtu prostřednictvím telefonního bankovníctví, neoprávněné výběry odcizenou platební kartou, odčerpání prostředků výběrem z bankomatu, navrhovatelem chybně vyplněný platební příkaz k převodu, apod. Jak je z těchto příkladů patrné, finanční arbitr zasahuje do vztahů vzniklých na soukromoprávní bázi (představují je nejčastěji bankovní smlouvy např. o vedení a zřízení účtu), které však jsou regulovány dále veřejnoprávními předpisy (zák. o platebním styku, trestním zák., vyhláškami o zúčtování atd.) Podmínky účtování poplatků upravují soukromoprávní akty, které uzavírají banky se svými klienty, ale mantinely pro stanovení jejich výše a zákaz diskriminace „cizozemců“ z členských zemí v této oblasti jsou svěřeny veřejné-

¹⁰ BARÁK, J. a kol.: Zákon o bankách. Komentář a předpisy související. Praha: Linde, 2003, s. 331.

¹¹ Srov. KULKOVÁ, R.: Komentář k zákonu č. 229/2002 Sb. (elektronický zdroj). Poradce, ASPI Publishing, č. 1., 2003.

¹² Srov. ŠRAMKOVÁ, D.: Finanční arbitr. In Sborník z konference „Current Questions of the Efficiency of Public Finance, Financial Law and Tax Law in the Countries of Central and Eastern Europe“, Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2005.

¹³ Vymezeno v ust. § 1 zákona o finančním arbitrovi (zákon č. 229/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

¹⁴ Srov. § 20c zákona o bankách (zákon č. 21/1992 Sb.).

¹⁵ Příklady převzaty z <http://www.finarbitr.cz> (citováno dne 30.6.2006).

mu právu. Taktéž může vzniknout bezdůvodné obohacení (spíše civilistický institut) v případě neoprávněných výběrů peněžních prostředků či připsání částek na účet, ale podmínky pro určení odpovědnosti jsou stanoveny veřejnoprávními předpisy (zákonem o platebním styku, skutková podstata „zneužití platební karty“ v trestním zákoníku apod.). A tak mohou

pokračovat v příkladném výčtu, který vystihuje specifčnost metody regulace ve finančním právu. Nakonec si dovoluji poznamenat, že tato stať taktéž měla přispět k tomu, abychom si ještě více uvědomili výjimečnost finančně právní metody regulace, resp. finančního práva jako takového.¹⁶

¹⁶ Jak výstižně poznamenala dvojice významných finančních právníků C. KOSIKOWSKI A E. RUŠKOWSKI „...Finanční právo je možné nemilovat, ale je potřeba ho znát, jinak velmi brutálně pocítíme jeho moc“.